

УДК 349.3

**ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**Сокоринський Ю.В.,  
К. Ю. Н.

У статті з'ясовано проблеми правового регулювання пенсійного забезпечення. Визначено їх зміст та охарактеризовано сутність кожної з них. Окреслено специфіку шляхів вирішення таких проблем.

**Ключові слова:** проблеми, правове регулювання, пенсійне забезпечення, пенсія, соціальний захист.

В статті выяснені проблеми правового регулювання пенсійного забезпечення. Определено их содержание и охарактеризованы сущность каждого из них. Выведена специфика путей решения таких проблем.

**Ключевые слова:** проблемы, правовое регулирование, пенсионное обеспечение, пенсия, социальная защита.

## Sokorynskyi Yu.V. PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF PENSIONS

In the article the problems of legal regulation of pensions are analyzed. Their content is determined and the essence of each of them is described. Specifics of ways of solving such problems are outlined.

**Key words:** problems, legal regulation, pension provision, pension, social protection.

Тривалий час основною проблемою правового регулювання пенсійного забезпечення була успадкована з радянської доби солідарна основа, яка є повною мірою неконкурентоспроможною у різних сферах суспільного життя, враховуючи сучасні реалії. Втім, у 2003 р. в Україні із прийняттям Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 р. № 1058-IV була запроваджена трирівнева система пенсійного забезпечення: перший рівень – солідарна система пенсійного страхування, що базується на засадах солідарності і субсидування та здійснення виплати пенсій і надання соціальних послуг коштом Пенсійного фонду; другий рівень – накопичувальна система пенсійного страхування, заснована на засадах накопичення коштів застрахованих осіб у Накопичувальному фонді або у відповідних недержавних пенсійних фондах – суб'єктах другого рівня системи пенсійного забезпечення та здійснення фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій і одноразових виплат; третій рівень – система недержавного пенсійного забезпечення, яка полягає в добровільній участі громадян, роботодавців та їх об'єднань у формуванні пенсійних накопичень із метою отримання громадянами пенсійних виплат на умовах та в порядку, передбачених законодавством про недержавне пенсійне забезпечення. Це породило низку нових проблем правового регулювання пенсійного забезпечення. По-перше, другий і третій рівні фактично донедавна залишались в Україні формально-декларативними. При цьому очевидними є тенденції зростання чисельності пенсіонерів щодо працюючого населення з огляду на демографічні, військові, соціальні та інші чинники, а також складність наповнення бюджету Пенсійного фонду України через низку інших типових для нашої держави проблем.

Тож, актуальність теми проблем правового регулювання пенсійного забезпечення визначається необхідністю поглибленого вивчення чинних нині проблемних питань у сфері пен-

сійного забезпечення з метою створення надійної і адекватної ринковим умовам системи соціального захисту населення. У вітчизняній науці ці питання є широко дослідженими. З дослідників цього питання виділимо таких: С.А. Ачкасова, Н.Ю. Баланюк, С.В. Вишновецька, С.В. Дріжчана, М.І. Іншин, Т.А. Калита, А.Г. Корбутяк, Н.П. Коробенко, Н.К. Королевська, В.Л. Костюк, Т.В. Кравчук, О.Я. Лаврів, Л.І. Лазор, Є.О. Малишко, К.В. Павлюк, Н.В. Саїнчук, Я.В. Сімутіна, А.В. Скоробагатко, Н.Я. Сокровольська, М.П. Стадник, Г.В. Татаренко, І.О. Федоров, Н.М. Хуторян, І.З. Шах, В.О. Швець, М.М. Шумило, М.Я. Яструбський тощо. Тобто загалом наявність такої великої кількості праць свідчить: по-перше, про те, наскільки очевидною є проблематичність правового регулювання пенсійного забезпечення; по-друге, дає змогу сформулювати уявлення необхідності вирішення наявних проблем правового регулювання пенсійного забезпечення. З іншої сторони, кількість наявних праць не означає втрату актуальності подальших досліджень, адже правове регулювання пенсійного забезпечення поступово удосконалюється, старі проблеми вирішуються, з'являються нові. Тож, подальша розробка питання проблем правового регулювання пенсійного забезпечення є необхідною.

Аналіз наукової літератури засвідчив, що для питання пенсійного забезпечення характерна низка проблем, які мають більшою мірою економічний, соціальний чи демографічний характер, а для їх вирішення у правовому полі необхідний комплекс поступових змін у різних галузях законодавства. Низка досліджень здійснюється у галузях економічної, соціологічної науки, сфері політології тощо. Відповідно, особливістю таких праць є, передусім, оперування цифрами, відсутність чітких законодавчих пропозицій щодо вирішення наявних проблем, а також у багатьох моментах відсутність можливостей вирішення таких проблем у законодавчий спосіб. Проаналізувавши праці багатьох авторів, зокрема таких як А. Бережна [1], Т.А. Калита



[2], А.Г. Корбутяк [3], Н.К. Королевська [4], Н.В. Саїнчук [5], ми виділили **загальні проблеми пенсійного забезпечення в Україні** (при цьому звернемо увагу на те, що перераховані нижче проблеми у тій чи іншій формі розглядаються і в працях інших авторів):

1) проблема дефіциту бюджету Пенсійного фонду України;

2) проблема існування розривів пенсій і заробітної плати;

3) проблема відсутності інтересу населення до участі у формуванні пенсійних накопичень;

4) проблема економічної та воєнної ситуації в Україні;

5) проблема ухиляння платників від сплати страхових внесків шляхом отримання тіньової заробітної плати;

6) проблема погіршення співвідношення між громадянами працездатного і непрацездатного віку.

1. Проблема дефіциту бюджету Пенсійного фонду України [3, с. 170; 2, с. 101]. Так, згідно зі ст. 8 Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 05.11.1991 р. № 1788-XII [6], Пенсійний фонд України є самостійною фінансово-банківською системою, яка не входить до складу Державного бюджету України, формується завдяки коштам, що відраховуються підприємствами і організаціями (в тому числі й тими, що використовують працю громадян за угодами цивільно-правового характеру) на заходи соціального страхування за тарифами, диференційованими залежно від небезпечності, шкідливості, тяжкості робіт та стану інших умов праці, страхових внесків громадян, які займаються підприємницькою діяльністю, обов'язкових страхових внесків громадян, а також коштів державного бюджету України. Основним джерелом надходження коштів до Пенсійного фонду України є саме внески підприємств та організацій, які використовують найману працю, а також внески громадян. Проте в світлі існування низки проблем, на які ми звернемо увагу в подальшому дослідженні, законодавець був вимушений передбачити в Законі України «Про пенсійне забезпечення» від 05.11.1991 р. № 1788-XII [6] норму, за якою дефіцит Пенсійного фонду України може бути покритий коштом державного бюджету України. Згідно з інформацією, наданою Федерацією професійних спілок України, за офіційними статистичними даними, дефіцит бюджету Пенсійного фонду становив у 2015 р. 31,8 млрд грн, у 2016 р. – 85,6 млрд грн, у 2017 р. – 56,1 млрд грн. У 2018 р. дефіцит бюджету Пенсійного фонду згідно із затвердженим бюджетом Пенсійного фонду на 2018 р. становив 21,4 млрд грн, а у 2019 р. Пенсійний фонд мав бути бездефіцитним [7].

У науковій літературі є пропозиції щодо вирішення цієї проблеми шляхом перегляду пенсійного віку відповідно до зростання тривалості життя. Зокрема, А. Бережна та Н.В. Саїнчук вказують на те, що підвищення пенсійного віку сприятиме частковому подоланню дефіциту фонду, зменшенню навантаження на платників внесків, також забезпеченню рівності трудових, пенсійних прав

громадян незалежно від статі [1, с. 17; 5, с. 82]. Втім, як демонструє аналіз статистичних даних, збільшення пенсійного віку в Україні є неприпустимим. Так, основні втрати тривалості життя в Україні припадають на працездатний інтервал, внаслідок чого значна частина населення не доживає до пенсійного віку. Саме висока передчасна смертність осіб працездатного віку відіграє головну роль у формуванні низької тривалості життя у нашій країні. Наприклад, із 100 тис. осіб віком 20–64 роки у 2013 р. не доживали до 65 років 39,7% чоловіків в Україні [8, с. 57]. Ці дані свідчать про те, що навіть за нинішнього пенсійного віку дуже значна частина громадян не доживає до його настання. Збільшення пенсійного віку ще більше актуалізує цю проблему. Тому, на наше переконання, вирішення проблеми дефіциту бюджету Пенсійного фонду України є найбільш неприпустимим шляхом. У цьому контексті більш доцільно все ж продовжити розвиток недержавного та накопичувального пенсійного забезпечення і поступово зменшувати навантаження на державу щодо ліквідації дефіциту.

2. Проблема існування розривів пенсій і заробітної плати [3, с. 170]. Щодо мінімального розміру пенсій у ст. 19 Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 05.11.1991 р. № 1788-XII [6] встановлено, що пенсії за віком призначаються в розмірі 55% заробітку, але не нижче мінімального розміру пенсії, який, своєю чергою, встановлюється у розмірі мінімального споживчого бюджету. Своєю чергою, прожитковий мінімум в обох законах встановлено на рівні 1 853 грн та 2 027 грн станом на кінець кожного з років. Тобто, як можемо переконатись, до цих пір у мінімальному розмірі заробітної плати та пенсійного забезпечення зберігається дуже суттєвий розрив. З огляду на актуальність розглянутої нами раніше проблеми дефіциту Пенсійного фонду України вбачаємо проблемним усунення проблеми розривів пенсій і заробітної плати найближчим часом.

По-друге, іншим фактором, що зумовлює цю проблему, є функціонування донедавна належним чином лише солідарної системи пенсійного забезпечення. В умовах постійного зменшення кількості працездатного населення України та інших факторів ускладнюється наповнення бюджету Пенсійного фонду України в умовах, коли нинішні працівники фактично забезпечують пенсію теперішнім пенсіонерам. Тому нині розмір пенсій, незважаючи на існування тенденцій їх постійного зростання, є недостатнім для безпроблемного існування після виходу на пенсію.

Вирішення цієї проблеми можливе за умови залучення великої кількості громадян до накопичувальної та недержавної систем пенсійного страхування. Це дасть змогу зменшити розриви у пенсії і заробітної плати, адже пенсійне забезпечення населення буде здійснюватись коштом надходжень з одразу кількох джерел.

3. Відсутній інтерес населення до участі у формуванні пенсійних накопичень [3, с. 170]. Ця проблема нині проявляється одразу у кількох факторах. Передусім зверне-

мо увагу на те, що, незважаючи на запровадження в Україні ще в 2003 р., воно нині не набуло поширення серед населення. Наприклад, станом на 31.03.2011 р. Державний реєстр фінансових установ містив інформацію про 100 недержавних пенсійних фондів, а також 41 адміністратора недержавних пенсійних фондів. На той момент адміністраторами недержавних пенсійних фондів було укладено 70 627 пенсійних контрактів із 57 143 вкладниками. Щодо кількості недержавних пенсійних фондів, звернемо увагу на те, що станом на 31.03.2011 р. кількість відкритих недержавних пенсійних фондів становила 82, корпоративних фондів – 9, професійних – 9 [9, с. 263]. Водночас, як свідчить більш сучасна статистика, станом на 30.06.2018 р. Державний реєстр фінансових установ містив інформацію про 62 недержавні пенсійні фонди та 22 адміністратори недержавних пенсійних фондів (станом на 30.06.2017 р. у Державному реєстрі налічувалось 64 недержавних пенсійних фондів та 22 адміністратори) [10, с. 1]. Тобто навіть за останніх 7 років кількість недержавних пенсійних фондів не просто не збільшилась, а суттєво зменшилась.

Також відсутність інтересу населення до участі у формуванні пенсійних накопичень проявляється у тому, що працюючі особи все ще добровільно погоджуються на отримання тіньових доходів. Державі досі не вдається провести детінізацію доходів не лише через недобросовісність роботодавців, а й тому, що самих працівників такий стан речей також задовольняє. Як наслідок, конкретно в цей момент страждають інтереси нинішніх пенсіонерів і в майбутньому, безсумнівно, постраждають інтереси нині працюючих громадян.

4. Проблема сучасної економічної та воєнної ситуації в Україні, які є нестабільними [3, с. 170; 4, с. 19]. Пенсійна система не може функціонувати автономно від інших сфер суспільного життя і, безсумнівно, відчуває вплив кожної з них. Як нами встановлено, Пенсійний фонд України в 2019 р. матиме дефіцит, і цей дефіцит буде подолано коштом Державного бюджету України. Відповідно, при цьому не може бути не враховано сучасний економічний стан України, адже мінімальний розмір пенсійного забезпечення безпосередньо залежить від категорії мінімального споживчого бюджету. Своєю чергою, мінімальний споживчий бюджет є відображенням купівельної спроможності громадян, а отже, економічного стану держави. Оскільки він нині є незадовільним, відповідно, і рівень пенсійного забезпечення громадян не може бути високим. Щодо воєнної ситуації, варто враховувати безліч факторів: 1) Україна втратила значну частину територій та підприємств, які на них діяли, а отже, надходження до Пенсійного фонду України суттєво зменшилися; 2) населення, яке залишилось на окупованих територіях, сплачує внески до пенсійних фондів окупантів, проте Україна не зняла із себе обов'язку пенсійного забезпечення громадян на окупованих територіях (тобто працездатне населення України досі забезпечує пенсіями громадян, що проживають на окупованих

територіях); 3) у воюючих держав значні ресурси витрачаються на армію та ресурсне забезпечення армії, отже, в таких умовах проблематично збільшувати фінансування інших сфер суспільного життя. Як наслідок, нині з огляду на економічні та воєнні проблеми України малоімовірним є суттєве підвищення пенсійного забезпечення населення найближчим часом.

5. Проблема ухилання платників від сплати страхових внесків шляхом отримання тіньової заробітної плати [3, с. 170; 1, с. 15]. На існування цієї проблеми ми певною мірою звертали увагу під час аналізу іншої проблеми – відсутності інтересу населення до участі у формуванні пенсійних накопичень, проте оскільки вона є однією із ключових для пенсійної системи України, цілком актуально виділити її окремо. В дослідженні, здійсненому Є.А. Носовою в 2013 р., зазначалось, що в Україні в тіні на той момент, за різними даними, перебувало близько 35–50% заробітної плати (у грошовому виразі із 450 мільярдів близько 150 і більше перебували в «тіні») [11, с. 110]. Згодом було проведено низку реформ, спрямованих на детінізацію заробітних плат, наприклад зменшення ставки єдиного соціального внеску, та збільшення розміру мінімальної заробітної плати. Як зазначає В.В. Чорнобаєв, підвищення мінімальної заробітної плати безпосередньо ущемило інтереси 12,5 млн пенсіонерів України в тому плані, що суттєве збільшення мінімальної пенсії є такою ж необхідністю, якою донедавна було підвищення мінімальної зарплати, а більшість пенсій нині є відверто заниженими. Інша справа, що для цього потрібні десятки мільярдів гривень, яких нині немає, тому спроба це зробити призвела б до надзвичайно великого збільшення дефіциту бюджету Пенсійного фонду, який і без того є сьогодні [12, с. 52]. Тобто, по суті, заходи, спрямовані на детінізацію заробітних плат, не є ефективними, і така проблема продовжує своє існування. Опитування, здійснені в минулому році, показали, що 7% українців зізнаються в участі в незадекларованій діяльності, третина з опитаних українців вважає, що половина всіх українців працює неформально, а особисто знають тих, хто працює без декларування доходів, 46% опитаних. Міністерство економіки України в минулому році прозвітувало, що кількість таких працівників становить 23%. Проте, з огляду на наведені дані, таке число має бути значно вищим [13]. Тобто ухилання платників від сплати страхових внесків шляхом отримання тіньової заробітної плати було і залишається однією з найзначніших проблем пенсійного забезпечення в Україні.

6. Проблема погіршення співвідношення між громадянами працездатного і непрацездатного віку [5, с. 80]. Н.В. Саїнчук із цього приводу звертає увагу на те, що внаслідок сплеску народжуваності впродовж 60–70-х років та його критичного спаду впродовж 80–90-х років минулого століття Україна належить до держав із старіючим населенням, а це автоматично призводить до фінансового тягаря на працюючих людей, які мають спла-





чувати внески до Пенсійного фонду [5, с. 80]. Так, згідно зі статистичними даними Держкомстату за перші чотири місяці 2018 р. на 100 померлих припадало 54 новонароджених, тобто число померлих в Україні на кінець квітня 2018 р. перевищувало число народжених фактично в два рази. Крім того, протягом січня–квітня 2018 р. чисельність населення України скоротилася на 85,7 тис. осіб [14]. Іншими словами, кількість громадян працездатного віку поступово зменшується, непрацездатного, навпаки, збільшується. Нині це вже являє собою проблему, адже в умовах нерозвиненості накопичувального та недержавного пенсійного забезпечення тягар наповнення Пенсійного фонду України покладено саме на працездатне населення. Як наслідок, навантаження на них із роками буде лише зростати, як і дефіцит бюджету Пенсійного фонду України.

Таким чином, у процесі дослідження нами встановлено шість найсуттєвіших проблем пенсійного забезпечення в Україні, які не мають виключно правового вирішення, і пов'язані у тому числі із сучасним економічним, соціальним та воєнним станом в Україні.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бережна А. Проблеми фінансового забезпечення Пенсійного фонду України. *Вісник економічної науки України*. 2013. № 2. С. 12–17.
2. Калита Т.А. Проблеми розвитку пенсійної системи в Україні та шляхи їх розв'язання. *Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право)*. 2014. № 1. С. 100–105.
3. Корбутяк А.Г. Проблеми регулювання пенсійного забезпечення в Україні / А.Г. Корбутяк, Н.Я. Сокровольська. *Причорноморські економічні студії. Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика*. 2017. Випуск 22. С. 169–172.
4. Королевська Н.К. Стара нова пенсійна реформа. *Економічна правда*. 2011. № 06. С. 19–24.
5. Саїнчук Н.В. Стан та перспективи розвитку системи пенсійного забезпечення в Україні. *Науковий вісник Чернівецького національного університету* : збірник наукових праць. Вип. 681. Економіка. Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2014. С. 79–84.
6. Про пенсійне забезпечення : Закон України від 05.11.1991 р. № 1788-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 3. Ст. 10.
7. Дефіцит Пенсійного фонду України поступово зменшується : офіційний веб-портал Федерації професійних спілок України. URL: <http://www.fpsu.org.ua/napryamkidiyalnosti/sotsialne-strakhuvannya-i-pensijne-zabezpechennya/13721-defitsit-pensijnogo-fondu-ukrajini-postupovozmenshuetsya>.
8. Левчук Н.М. Здоров'я і тривалість життя в Україні у контексті формування передумов інноваційної зайнятості. *Демографія та соціальна економіка*. 2017. № 1. С. 54–65.
9. Шах І.З. Недержавні фонди соціального страхування: проблеми та перспективи їх розвитку в Україні / І.З. Шах, М.Я. Яструбський. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2011. № 720: Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку. С. 262–267.
10. Підсумки розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення станом на 30.06.2018 р.: веб-ресурс Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (нацкомфінпослуг). URL: [https://www.nfp.gov.ua/files/OgliadRinkiv/NPF/OsnPokazn/NPF\\_II\\_kv\\_2018.pdf](https://www.nfp.gov.ua/files/OgliadRinkiv/NPF/OsnPokazn/NPF_II_kv_2018.pdf).
11. Носова Є.А. Тіньова заробітна плата в Україні: причини існування та шляхи подолання. *Соціально-трудова відносина: теорія та практика*. 2013. № 2. С. 110–115.
12. Чорнобаєв В.В. Вплив підвищення мінімальної заробітної плати в Україні на загальний стан економіки і державний бюджет в 2017 році / В.В. Чорнобаєв, Є.Ю. Мороз. *Економічний вісник Національного гірничого університету*. 2017. № 1. С. 45–55.
13. Пів-України «нелегалів»: результати дослідження тіньової зайнятості: веб-ресурс «24 канал». URL: [https://24tv.ua/piv\\_ukrayini\\_nelegaliv\\_rezultati\\_doslidzhennya\\_tinovoyi\\_zaynyatosti\\_n989868](https://24tv.ua/piv_ukrayini_nelegaliv_rezultati_doslidzhennya_tinovoyi_zaynyatosti_n989868).
14. Пугающая статистика: смертність в Україні превисила рождаємость почти в два раза (инфографика): веб-ресурс «Уніан». URL: <https://www.unian.net/health/country/10157627-pugayushchaya-statistika-smertnost-v-ukraine-prevysilazozhdaemost-pochti-v-dva-raza-infografika.html>.